

Étude économique des États-Unis, 2007

Quelle est la performance de l'économie ?

Quels sont les principaux défis économiques ?

Comment le niveau de vie peut-il être rehaussé à long terme ?

Que faut-il faire pour rendre les finances publiques viables à long terme ?

Quelles sont les réformes fiscales favorables à la performance économique ?

Que faire pour améliorer l'éducation primaire et secondaire ?

Comment l'accès à l'enseignement supérieur peut-il être augmenté ?

Pour plus d'informations

Références

Où nous contacter ?

Résumé

Malgré une nette correction sur le marché de l'immobilier, la croissance globale s'est bien maintenue. La demande étrangère, en progression, et une moindre croissance des importations ont ralenti la hausse du déficit extérieur. L'activité étant proche des limites de capacité, des tensions inflationnistes sont apparues. Freiner ces tensions sans étouffer la croissance est le principal enjeu de politique monétaire. À plus long terme, préserver une solide croissance et assurer la viabilité budgétaire face au vieillissement de la population sont les deux tâches principales. Dans ce contexte, l'Étude s'attache essentiellement aux aspects suivants :

Améliorer le potentiel de croissance de l'économie. La croissance tendancielle se ralentit parce que les gains de productivité du travail, tout en restant très substantiels, ne suffisent plus pour compenser la décélération de l'emploi potentiel, due essentiellement à des facteurs démographiques. Les perspectives de croissance de la productivité paraissent favorables, mais il serait possible de dégager des gains supplémentaires d'efficacité en s'attaquant aux dossiers qui restent en chantier dans le domaine de la réforme structurelle. On pourrait accroître l'offre de main d'œuvre en incitant davantage les personnes handicapées à travailler, en augmentant le crédit d'impôt sur les revenus d'activité et en relevant l'âge d'ouverture des droits à la retraite.

Assurer la viabilité budgétaire et réformer la fiscalité. Le déficit budgétaire fédéral a diminué, mais il faudra pour l'éliminer plus de discipline dans les dépenses. Il serait utile à cet égard de rétablir les règles législatives d'exécution du budget qui étaient auparavant en vigueur. La réforme des programmes de prestations sociales, qui subiront de plus en plus les effets du vieillissement démographique et de la hausse des coûts médicaux, est indispensable pour assurer la viabilité budgétaire à plus long terme. Du côté des recettes, la priorité devrait être de mettre en œuvre des réformes qui élargiraient les bases d'imposition tout en réduisant les avantages fiscaux, mais il faudrait aussi envisager des impôts indirects sur la consommation.

Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique des États-Unis pour 2007. Le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, composé des 30 pays membres de l'Organisation et de la Commission européenne, est responsable de ces Études. Le Département des affaires économiques prépare un projet d'étude qui est ensuite modifié sur la base des délibérations et publié sous la responsabilité du Comité.

Réexaminer les aides au logement. Les aides directes et indirectes à la propriété d'un logement ont pu faire monter les prix des logements et accroître les emprunts des ménages. Les avantages fiscaux sont coûteux et peuvent créer des distorsions, surtout au profit des ménages à revenu élevé, qui ont de toute façon aisément accès à la propriété ; il faudrait réformer ces avantages fiscaux. Il conviendrait de mettre en place une réglementation plus stricte pour les organismes publics de ce secteur, car leurs activités se sont développées au-delà de leur mandat initial et font peser un risque sur la stabilité financière ; c'est pourquoi il faudrait recentrer l'action de ces organismes sur leur mission initiale, promouvoir l'accès à la propriété de logements.

Améliorer l'enseignement primaire et secondaire. Les élèves américains n'obtiennent pas lors des tests internationaux d'aussi bons résultats que les élèves d'un grand nombre d'autres pays. Les causes ne sont pas nettes, mais cela tient en partie au fait que les normes, les programmes et les examens (décentralisés) ne sont pas assez exigeants. La législation fédérale visant à corriger ces faiblesses est en général bien conçue. Cependant elle pourrait être renforcée sur certains points, notamment en élargissant à l'enseignement secondaire le cadre législatif qui régit les normes, l'évaluation et les responsabilités. L'enseignement est essentiellement du ressort des États et des collectivités locales, qui se doivent d'adopter et d'appliquer des normes plus exigeantes.

Faciliter l'accès à l'enseignement supérieur. Contrairement à un enseignement secondaire entaché de certaines déficiences, l'enseignement supérieur est en général performant. Mais l'un des problèmes est qu'un grand nombre d'étudiants potentiels n'ont pas les moyens financiers nécessaires pour accéder à ce niveau d'enseignement. Pour y remédier, les responsables ont proposé d'augmenter les bourses. On peut néanmoins penser qu'un moyen plus efficace et plus équitable de lever les obstacles serait de développer les prêts étudiants remboursables en fonction du revenu. Des plafonds plus élevés de prêt seraient utiles pour les étudiants et ils faciliteraient l'accès à l'enseignement supérieur sans que cela soit coûteux pour le contribuable. ■

Quelle est la performance de l'économie ?

L'expansion économique qui a suivi la récession de 2001 se poursuit à bonne allure. Cela est d'autant plus remarquable que le rythme de croissance économique de 2006 – 3 ¼ pour cent, comme l'année précédente – a été obtenu malgré les secousses qu'ont provoqué la forte hausse des prix de l'énergie jusqu'à l'été et le net recul de la construction de logements durant toute l'année. La résilience de l'économie et le maintien de ses bonnes performances peuvent être attribués en partie aux réformes antérieures de la réglementation, qui ont créé un environnement très concurrentiel par rapport aux autres pays et contribué à des gains d'efficacité très substantiels cette dernière décennie. Avec une croissance aussi vivace, des tensions sont apparues sur le marché du travail et les capacités sont extrêmement sollicitées dans certains secteurs. Mais, compte tenu du choc que représente la hausse des prix de l'énergie, l'inflation tendancielle est restée assez bien maîtrisée, les agents économiques qui jouent un rôle déterminant dans la fixation des prix et des salaires attendant des autorités monétaires qu'elles préservent une faible inflation. Bien que l'orientation budgétaire ait été pratiquement neutre, les finances publiques se sont encore améliorées grâce au dynamisme persistant des recettes, qui a plus que compensé les dépenses supplémentaires. Dans le même temps, le déficit des opérations courantes s'est quasiment stabilisé par rapport au PIB, mais à un niveau élevé, grâce à la vigoureuse croissance des exportations et au repli des prix de l'énergie.

Alors que la demande des ménages a été le principal moteur de l'activité durant les premières années de la reprise, l'investissement des entreprises et les exportations ont pris le relais l'an dernier. Cela est de bon augure pour la poursuite de l'expansion économique. Certaines retombées de la correction qui s'est produite sur le marché immobilier devraient freiner l'activité dans l'immédiat, mais la croissance devrait s'accélérer de nouveau lorsqu'aura pris fin l'ajustement dans le secteur du logement. Les pressions sur les capacités s'affaiblissant et l'impact de la hausse des prix de l'énergie de l'an dernier s'estompant, l'inflation tendancielle devrait revenir à des niveaux plus confortables, et la vigueur des exportations, à laquelle contribueront l'accélération de l'activité à l'étranger et la bonne compétitivité des États-Unis, empêchera que le déficit extérieur se creuse. Malgré tout, de sérieux risques pourraient démentir ce scénario favorable. D'une part, la correction sur le marché du logement et ses effets sur la consommation pourraient être plus marqués qu'on le pense généralement. D'autre part, les dépenses de consommation pourraient être supérieures aux prévisions, malgré les taux d'épargne négatifs des ménages, de sorte que les tensions sur les prix s'accroîtraient au lieu de s'atténuer. ■

Quels sont les principaux défis économiques ?

La Réserve fédérale se trouve confrontée à la tâche délicate de mener à bien sa double mission dans un contexte où l'inflation reste excessive et la croissance économique en termes réels, apparemment solide, court certains risques. Durant les premières années de la reprise, elle a réussi à concilier l'impératif de soutien de l'activité et l'impératif de stabilité des prix. Les signes de reprise auto-entretenu étant de plus en plus manifestes, la Réserve fédérale a fort justement renoncé progressivement à la stimulation monétaire entre le milieu de 2004 et le milieu de 2006, l'orientation monétaire se faisant alors légèrement restrictive. Depuis, la politique monétaire n'a pas été durcie, bien que l'inflation tendancielle soit restée supérieure à celle de la zone de confort. En effet,

on a considéré que certains des facteurs qui avaient fait monter l'inflation tendancielle étaient de nature transitoire, que les anticipations inflationnistes restaient apparemment bien ancrées et que le fléchissement sur le marché du logement devait au fil du temps atténuer les pressions sur les ressources et les prix. Il y aura sans doute des possibilités de baisse des taux d'intérêt lorsque l'inflation tendancielle sera clairement plus faible. Mais, pour le moment, *il semble correct de s'en tenir à la politique actuelle jusqu'à ce qu'on ait une idée plus nette de l'évolution de la production et de l'inflation. Si l'inflation tendancielle ne devait pas se ralentir, un nouveau resserrement pourrait être nécessaire pour enrayer les anticipations inflationnistes.*

Le gouvernement a souligné que la croissance économique était sa grande priorité. Mais la tâche sera difficile, malgré les bons résultats récents. La croissance de la population active se ralentit à mesure que la population vieillit et que les taux d'activité de certaines catégories ont tendance à plafonner. Par conséquent, l'économie sera de plus en plus tributaire des gains de productivité pour obtenir une croissance du PIB garantissant une hausse du niveau de vie aussi bien pour la population active que pour la population dépendante. Les politiques intérieures mises en œuvre et les évolutions intervenues au niveau mondial, qui ont renforcé l'ouverture, la flexibilité et le dynamisme de l'économie des États-Unis – en stimulant ainsi la productivité et la prospérité globales – ont pu également accroître l'inégalité. Si l'on ne remédie pas à ces problèmes d'inégalité, l'action menée pourrait perdre de son soutien auprès du public. Il est crucial d'améliorer les résultats éducatifs, fondamentaux aussi bien pour réduire les inégalités que pour accroître l'efficacité. Le vieillissement démographique, se conjuguant aux pressions qui s'exerceront sur les coûts médicaux, pèsera lui aussi énormément sur les finances publiques et il faudra s'attaquer à ce dossier suffisamment tôt si l'on veut éviter une trop lourde charge pour les générations futures et, en définitive, une crise budgétaire. Certes, la croissance économique ne règlera probablement pas les problèmes budgétaires à long terme, mais elle contribuera à atténuer les pressions qui s'exerceront sur le budget à court et long terme. Dans l'optique de ces défis à long terme, on s'efforcera essentiellement de répondre dans cette *Étude* aux questions suivantes :

- Comment réagir au ralentissement de la croissance de la population active ?
- Quelles sont les réformes des programmes de prestations sociales qui pourraient rétablir la viabilité budgétaire ?
- Ne faudrait-il pas réduire les aides publiques au logement ?
- Quelles sont les mesures les plus adéquates pour améliorer les résultats éducatifs et pour faciliter l'accès à l'enseignement supérieur ? ■

Comment le niveau de vie peut-il être rehaussé à long terme ?

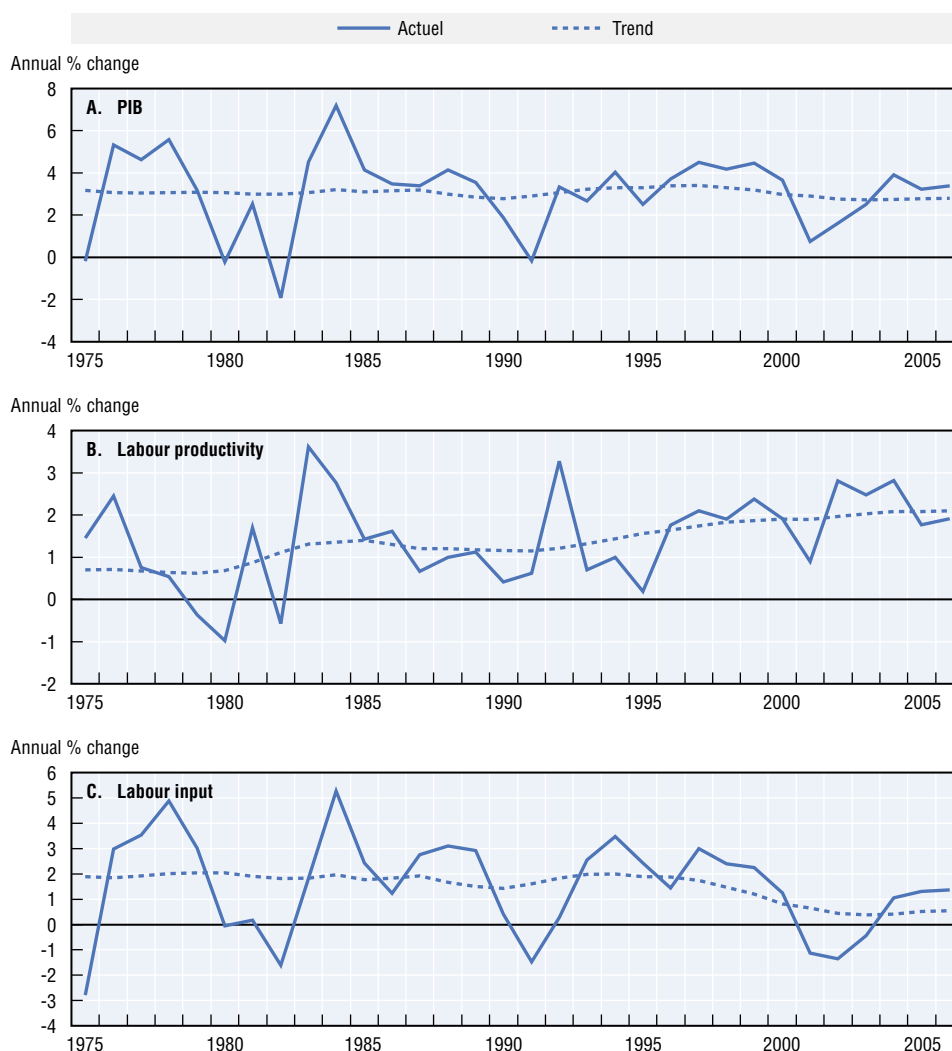
La croissance tendancielle du PIB fléchit parce que les gains de productivité du travail, tout en restant élevés, ne suffisent plus pour compenser le ralentissement de l'emploi potentiel. Ce ralentissement tient à deux facteurs : l'activité des femmes plafonne et la génération du baby-boom entre dans ses années de faible activité. La croissance de la productivité s'est récemment affaiblie, surtout à cause de facteurs conjoncturels. Depuis une dizaine d'années, la performance des États-Unis dans le domaine de la productivité est nettement supérieure à la moyenne dans la zone de l'OCDE. Si la productivité

a connu une nette amélioration au milieu des années 90, c'est grâce à la révolution des technologies de l'information, et c'est aussi parce que, dans un environnement économique favorable, les États-Unis ont été mieux à même que la plupart des autres pays de tirer parti des possibilités qu'offre le progrès technologique. Depuis quelques années, la forte croissance de la productivité s'est diffusée de la haute technologie aux autres secteurs, en particulier les services, dont la productivité est maintenant supérieure à celle des industries manufacturières (hors haute technologie). La diffusion des nouvelles technologies et leur utilisation dans des entreprises et des activités toujours plus nombreuses devraient encore conforter les gains de productivité, qui sont toutefois susceptibles de se ralentir par rapport à leur forte progression de la première moitié de cette décennie.

Même si l'on parvient à préserver une croissance correcte de la productivité, cela n'empêchera probablement pas un ralentissement de la croissance de la production potentielle, car les taux d'activité ont tendance à diminuer. Il

Graphique 1.

DÉCOMPOSITION DE LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE



Source : OCDE, Base de données analytique.

serait donc prudent d'avancer dans les réformes structurelles qui ne sont pas terminées. Par exemple, on pourrait dégager de nouveaux gains d'efficacité en réduisant les aides à l'agriculture qui faussent les échanges et en continuant de libéraliser le commerce extérieur. En ce qui concerne les évolutions enregistrées sur le marché du travail, un grand nombre d'entre elles traduisent de nouvelles préférences et des facteurs démographiques qui échappent aux pouvoirs publics. Malgré tout, certaines mesures pourraient être utiles pour stimuler l'emploi. Par exemple, l'assurance invalidité paraît décourager une plus forte fraction de la population de rester active, probablement à un degré excessif. Cela tient en partie à des taux de remplacement qui atteignent des niveaux très élevés, notamment à cause de la hausse des coûts dans le secteur de la santé. Pour remédier aux contre-incitations, il faudrait réduire ces taux élevés de remplacement et durcir les conditions d'ouverture des droits. De plus, relever l'âge auquel les travailleurs bénéficient de la pension de retraite à taux plein dans le cadre de la Social Security découragerait les retraites anticipées et contribuerait également à la viabilité financière de la Social Security. Enfin, puisqu'une augmentation des taux d'imposition paraît bien avoir tendance à réduire l'offre de travail, des mesures de limitation de l'impôt et des dépenses publiques pourraient être également bénéfiques à cet égard.

Comme on l'a indiqué précédemment, les facteurs mêmes qui ont contribué au succès économique et à l'amélioration globale du niveau de vie – la libéralisation des marchés et la mondialisation – ont eu des effets secondaires qui risquent de saper le soutien dont peuvent bénéficier ces politiques. Les travailleurs et les ménages voient fluctuer leurs salaires et leurs revenus d'une année sur l'autre et, depuis environ 25 ans, l'inégalité des revenus s'est très nettement accentuée. Pour une large part, cette inégalité de plus en plus marquée reflète le rendement croissant de l'investissement dans les qualifications. Ce phénomène se rattache lui-même au progrès technologique, notamment dans le secteur des technologies de l'information, qui a tendance à accroître la productivité et donc les salaires des travailleurs très qualifiés par rapport à ceux qui le sont peu. En dehors du changement technologique, la mondialisation a elle aussi contribué à cette plus grande inégalité, mais probablement moins. On peut penser que l'immigration a fait quelque peu baisser les salaires des travailleurs peu qualifiés et l'approvisionnement à l'étranger paraît avoir eu un effet similaire. Mais si l'on considère plus généralement les échanges internationaux, l'effet sur l'inégalité des revenus semble faible, si tant est qu'il y en ait un. Malgré tout, pour atténuer les effets secondaires négatifs d'un changement technologique et d'une mondialisation défavorables aux travailleurs les moins qualifiés, il faudrait envisager de développer les dispositifs d'aide à l'ajustement dans le contexte des échanges (notamment les aides qui concernent les garanties de salaire et l'assurance maladie) de façon à couvrir davantage de travailleurs victimes d'une suppression d'emploi, quelle qu'en soit la cause, voire la totalité de ces travailleurs. Puisque les différences de niveau de qualification jouent un grand rôle dans les inégalités, il est très important d'améliorer le système éducatif (voir ci-après). Augmenter le salaire minimum est un moyen peu efficace de remédier à l'inégalité et à la pauvreté. Même si les effets de la législation récente ont toutes chances d'être limités, cette mesure aide beaucoup de travailleurs qui ne sont pas pauvres, mais pas un grand nombre de ceux qui sont pauvres, et elle risque de faire perdre des emplois. Il faudrait augmenter le crédit d'impôt pour l'exercice d'une activité (EITC), qui réduit plus efficacement la pauvreté que le salaire minimum et qui donne de meilleurs résultats sur le plan de l'emploi. ■

Que faut-il faire pour rendre les finances publiques viables à long terme ?

Le déficit du budget fédéral unifié s'est encore contracté durant l'exercice budgétaire 2006, en tombant à un peu moins de 2 % du PIB. Le gouvernement a ainsi réalisé trois ans avant l'échéance prévue l'objectif qui consistait à diviser par deux le déficit (par rapport au niveau de 2004). Comme l'année précédente, ce résultat ne tient pas aux mesures discrétionnaires, mais à de fortes plus-values de recettes fiscales inattendues, qui ont progressé à un rythme presque deux fois supérieur à la croissance du PIB. *La réduction du déficit est tout à fait salutaire, surtout si l'on considère le faible niveau de l'épargne nationale.* Mais il faut la relativiser. L'économie fonctionnant presque à pleine capacité, le déficit est essentiellement structurel, et le solde budgétaire structurel s'est aggravé par rapport au début de cette décennie (à hauteur de trois points de PIB, cette estimation étant toutefois entourée d'une grande incertitude). Le gouvernement a fixé un nouvel objectif budgétaire, à savoir l'élimination du déficit du budget fédéral en 2012. *Cela paraît être le minimum, compte tenu des pressions démographiques et autres qui menacent la viabilité budgétaire et la prospérité future du pays.*

Accélérer l'assainissement budgétaire serait souhaitable, mais même si l'on se fixe une échéance à moyen terme, un effort considérable sera nécessaire. Le déficit structurel restant de grande ampleur, un resserrement budgétaire plus radical que celui de ces dernières années sera indispensable pour rétablir l'équilibre du budget. Il faudra résister à la tentation de consacrer à la dépense d'éventuelles plus-values de recettes (la vigueur des recettes s'est maintenue durant les premiers mois de l'exercice budgétaire 2007). Et il faudra strictement contrôler les dépenses discrétionnaires, qui ont augmenté davantage que le PIB au cours de la première moitié de cette décennie. Il pourrait être utile à cet effet de modifier la procédure budgétaire. Les règles d'exécution du budget qui sont devenues caduques en 2002 – notamment les plafonds de dépenses et la neutralité budgétaire des nouvelles mesures – ont contribué à l'assainissement budgétaire dans les années 90, malgré leurs lacunes (les « dépenses d'urgence » en sont un exemple). *Il faudrait rétablir les plafonds législatifs des dépenses discrétionnaires et la règle de neutralité budgétaire pour les augmentations des dépenses obligatoires et les baisses d'impôt, tout en remédiant aux déficiences du dispositif précédent.*

Les principaux programmes de transferts sociaux – la *Social Security*, *Medicare* et *Medicaid* – sont essentiellement à l'origine de la trajectoire non-viable des finances publiques. Selon la législation actuelle, les dépenses publiques pour la retraite et la santé devraient atteindre environ 20 % du PIB au milieu de ce siècle ; avec la forte augmentation des déficits qui en résultera, la dette publique sera alors deux fois supérieure au PIB. Relever les taux d'imposition pour financer ces dépenses serait un moyen coûteux et inefficace. Il faut donc réformer les programmes de prestations sociales pour faire face à ce problème budgétaire à long terme. Dans le cas de la *Social Security*, le principal facteur est le vieillissement de la population. Au fur et à mesure que les générations du baby-boom de l'après-guerre prendront leur retraite, alors même que l'espérance de vie continuera de s'accroître, le rapport entre le nombre de retraités et la population d'âge actif ne cessera de progresser. Des réformes paramétriques relativement limitées suffiront pour assurer la solidité financière de la *Social Security*, mais il s'est révélé difficile jusqu'à présent de s'entendre sur les mesures adéquates. Une solution de compromis pour la *réforme de la Social Security* pourrait consister à : *accélérer le relèvement déjà décidé de l'âge normal de la*

retraite et indexer les prestations pour tenir compte de la plus grande longévité ; réduire les taux de remplacement pour les titulaires de hauts revenus ; augmenter le plafond pour le calcul des cotisations à la Social Security. La situation est plus difficile dans le secteur de l'assurance maladie, où les pressions qui s'exercent sur les coûts médicaux amplifient l'effet du vieillissement. La hausse des coûts par bénéficiaire dépasse largement celle du PIB par habitant. Pour remédier à ce problème, il faudrait s'efforcer d'améliorer l'efficacité dans la prestation des soins du programme Medicare, de manière à pouvoir limiter les paiements aux prestataires des services de santé sans nuire à l'accès aux soins ni à leur qualité. De plus, on pourrait encore augmenter les cotisations des affiliés à revenu élevé. On favoriserait une prise de décision prenant davantage en compte les coûts si l'on développait les comptes individuels d'épargne santé tout en éliminant le biais fiscal qui joue en faveur d'une assurance onéreuse. En ce qui concerne ce biais fiscal, le gouvernement a proposé de remplacer l'exonération illimitée des cotisations patronales aux plans d'assurance maladie d'entreprise par une déduction d'impôts dont bénéficieraient tous les contribuables. Cela étant, on peut penser qu'un crédit d'impôt aurait plus d'impact du point de vue de la couverture de l'assurance maladie. ■

Quelles sont les réformes fiscales favorables à la performance économique ?

Du côté des recettes, il pourrait se révéler difficile de poursuivre dans la voie des réductions récentes des taux marginaux d'imposition face à la charge budgétaire que représentent les programmes de prestations sociales, même si cela est manifestement souhaitable. S'il faut se procurer de nouvelles recettes, il vaudrait mieux élargir les bases d'imposition que revenir sur la baisse des taux marginaux. Depuis la réforme fiscale globale de 1986, qui a élargi les bases d'imposition et réduit les taux marginaux, la plupart des gains de simplicité et d'efficacité alors obtenus ont été perdus parce que les dépenses fiscales se sont de nouveau multipliées. Bien sûr, toutes ces dépenses fiscales ne sont pas à rejeter. Il faudrait toutefois réduire ou supprimer toutes celles qui ont des effets de distorsion, sont mal ciblées ou se révèlent inefficaces. Le Groupe consultatif du Président pour la réforme de la fiscalité fédérale a recommandé entre autres de réduire les avantages fiscaux pour les intérêts des prêts hypothécaires, pour les contributions patronales aux cotisations d'assurance maladie et pour les impôts perçus au niveau des États et des collectivités locales. Mais, en plus des propositions de ce Groupe, il faudrait envisager un transfert de la fiscalité directe sur la fiscalité indirecte à la consommation, via une taxe nationale sur les ventes ou une taxe sur la valeur ajoutée. On y gagnerait en efficacité, notamment en diminuant la contre incitation à l'épargne. De plus, taxer davantage la consommation d'énergie carbonée serait un moyen de lutter contre les émissions de gaz à effet de serre.

Le marché du logement illustre bien les effets négatifs de certains avantages fiscaux. Destinés en principe à favoriser l'accession à la propriété des ménages à bas et moyen revenu, les avantages fiscaux ont surtout bénéficié aux ménages à revenu élevé pouvant facilement accéder à la propriété. En outre, les avantages fiscaux ont encouragé l'investissement immobilier au détriment d'autres dépenses en capital des ménages, ce qui pourrait avoir affaibli l'investissement ailleurs dans l'économie et donc la productivité. Il faudrait remplacer la déductibilité fiscale des intérêts des prêts hypothécaires par un crédit d'impôt ouvert à tous les propriétaires de leur logement, avec un plafond correspondant au coût moyen du logement, de façon à promouvoir l'accession à la propriété sans subventionner à l'excès la consommation de logement. Il faudrait mettre fin à la déductibilité des

intérêts des prêts contractés par voie d'extraction hypothécaire ou pour l'acquisition d'une résidence secondaire, afin de ne pas encourager un surinvestissement dans l'immobilier. Les activités des organismes publics dans le secteur du logement créent d'autres distorsions. Le volume des valeurs hypothécaires qu'ils détiennent est tel que la stabilité financière pourrait s'en trouver compromise et il en résulte pour l'État fédéral de considérables engagements éventuels. Il faudrait réglementer plus strictement ces organismes publics et revoir leurs missions, en les limitant le cas échéant, car leurs activités vont aujourd'hui bien au-delà de leur mandat initial de promouvoir la propriété du logement. Il serait également utile de réexaminer les textes de loi qui considèrent les titres d'emprunt des organismes publics comme des titres publics, car cela donne à penser qu'ils sont garantis par l'État fédéral. ■

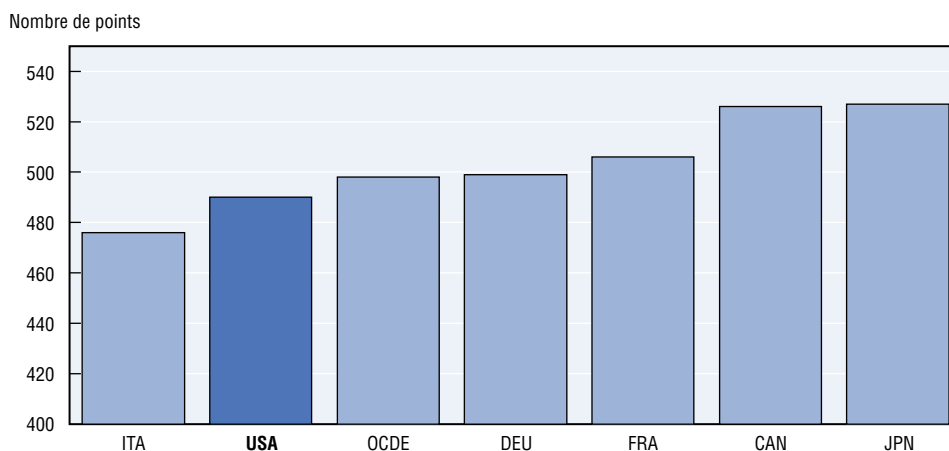
Que faire pour améliorer l'éducation primaire et secondaire ?

Dans une économie mondiale de plus en plus intégrée, la compétitivité d'un pays est extrêmement tributaire d'une main-d'œuvre hautement qualifiée. Il est donc préoccupant que lors des tests internationaux les élèves américains ne soient pas aussi performants que ceux d'un grand nombre d'autres pays. De plus, beaucoup d'élèves ne semblent pas suffisamment préparés à l'exercice d'un emploi et à l'enseignement supérieur. Des différences persistent entre différents groupes, mais les résultats d'ensemble sont globalement insatisfaisants, y compris pour les élèves de milieux aisés qui réussissent leurs études, et paraissent donc traduire avant tout des faiblesses systémiques. Les observations disponibles ne permettent pas d'en déterminer clairement les causes. Cette Étude met l'accent sur une explication partielle : les normes scolaires, les programmes et les examens, qui ne sont pas assez exigeants d'un point de vue international. Ces faiblesses paraissent dues à la conjonction d'un système éducatif très décentralisé et d'un manque d'impulsion centrale pour la fixation des objectifs éducatifs et pour l'évaluation des résultats. L'Étude n'examine pas les autres facteurs pouvant influencer sur les résultats des élèves notamment la qualité de l'enseignement et le choix de l'établissement.

L'enseignement incombe au premier chef aux États et aux collectivités locales, mais l'État fédéral peut jouer un rôle en subordonnant ses aides financières à la réalisation de certains objectifs. Une loi fédérale de 2002 (*No Child Left Behind Act*) impose des tests annuels et une responsabilité renforcée. Les États doivent

Graphique 2.

RÉSULTATS DES ÉLÈVES DE L'ENSEIGNEMENT OBLIGATOIRE
Moyenne des notes médianes aux tests du PISA en mathématiques, en sciences et en compréhension de l'écrit, 2003



Source : Base de données du PISA 2003 et OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2006.

en particulier fixer des normes claires pour le contenu de l'enseignement et des seuils de progrès annuel permettant d'évaluer les résultats. À en juger par les premières indications, en particulier les résultats de tests, les évaluations d'observateurs du système éducatif et l'expérience internationale, elle devrait améliorer les performances des établissements scolaires et permettre un rattrapage de niveau éducatif. La loi « No Child Left Behind » est en général bien conçue, et il faudrait la reconduire. Mais on pourrait la renforcer. Par exemple, il serait souhaitable d'étendre au degré secondaire le cadre législatif qui régit les normes, l'évaluation et les responsabilités. Certes, l'État fédéral ne peut pas fixer les normes, mais il pourrait inciter davantage les États à adopter des normes plus ambitieuses. En effet, les normes pour l'évaluation des performances et des progrès annuels sont très faibles dans certains États. Il faut que les États et les districts scolaires mettent en place des programmes plus exigeants et imposent des niveaux de performance plus élevés. Le programme Advanced Placement (placement anticipé) et le baccalauréat international offrent des modèles de normes qui pourraient être plus largement adoptés. Les examens étant souvent inadaptés, il faudrait que les États les alignent davantage sur les programmes et les niveaux de performance attendus. De plus, la loi devrait obliger les États à mettre en place des examens de sortie externes conçus dans l'optique d'une évaluation systématique des progrès de l'élève. ■

Comment l'accès à l'enseignement supérieur peut-il être augmenté ?

L'enseignement supérieur américain compte parmi les meilleurs au monde. Mais l'un des problèmes qu'il rencontre est qu'un grand nombre d'étudiants ne peuvent pas achever leurs études parce qu'ils n'y sont pas bien préparés ou n'ont pas les ressources financières nécessaires pour faire ces études. Malgré l'ampleur des dépenses publiques, par voie de financement direct, de subventions, d'avantages fiscaux et de prêts, il subsiste d'importants obstacles financiers. Le prêt étudiant est le moyen le plus efficace et le plus équitable de surmonter ces obstacles à l'accès. Le dispositif de prêts étudiants aux États-Unis n'a rien à envier à ceux des autres pays, mais on pourrait l'améliorer. Il faudrait surtout relever nettement les plafonds des prêts, en particulier dans le cas des prêts directs non subventionnés, de manière à couvrir la totalité du coût des études, y compris les dépenses de subsistance. Cela serait bénéfique pour les étudiants et on améliorerait ainsi l'accès à peu de frais pour les pouvoirs publics. Certes, cela pourrait inciter à augmenter les frais de scolarité, mais toute mesure ayant pour but de remédier aux obstacles à l'accès à l'université aura probablement le même effet. Pour aider les étudiants qui sont réticents à prendre des risques, il faudrait que les remboursements soient modulés en fonction du revenu. Cette solution existe déjà, mais elle n'est guère utilisée, en partie par manque d'information. En conséquence, il faudrait que le plan d'amortissement par défaut soit fonction du revenu et que les emprunteurs qui ont une aversion au risque soient avisés que cette option est préférable pour eux.

Si un système efficace de prêts étudiants était en place, avec des plafonds élevés et des remboursements modulés en fonction du revenu, les bourses « Pell », qui sont attribuées en fonction du revenu et ont la préférence du gouvernement et de nombreux responsables, perdraient de leur raison d'être. Contrairement aux prêts étudiants, les bourses sont très coûteuses budgétairement, ont un effet redistributif dont profite une population qui aura un revenu élevé sur l'ensemble de sa durée de vie et sont d'une efficacité contestable. Les bourses auraient encore un certain rôle à jouer pour remédier aux problèmes et externalités d'information, mais les paiements correspondants diminueraient probablement. Le gouvernement envisage

judicieusement de simplifier la procédure de demande d'assistance financière. Il faudrait à cet égard *supprimer les critères de ressources lorsqu'ils ont un caractère tout à fait secondaire et abandonner le critère de patrimoine*. Les avantages fiscaux liés à l'enseignement supérieur bénéficient aux familles à revenu moyen et élevé, et pas à celles à bas revenu pour lesquelles les obstacles à l'accès sont les plus marqués. Il s'agit donc d'un moyen de favoriser l'accès à l'enseignement supérieur qui est inéquitable et inefficace par rapport à son coût. Les avantages fiscaux interagissent mal avec le système d'assistance financière. Surtout, du fait de leur complexité, un grand nombre de contribuables qui y auraient droit ne les utilisent pas. Ces problèmes annulent leurs effets bénéfiques théoriques. En conséquence, *il faudrait simplifier ces avantages fiscaux, voire les supprimer*. Enfin, avec un système efficace de prêts étudiants, les États n'auraient plus à accorder de subventions pour favoriser l'accès à l'enseignement supérieur. Néanmoins, un certain niveau d'aide publique resterait justifié en raison des avantages sociaux liés à l'enseignement supérieur. ■

**Pour plus
d'informations**

Pour de plus amples informations à propos de cette *Synthèse*, veuillez contacter: Hannes Suppanz, tél. : +33 1 45 24 87 62, courriel : hannes.suppanz@oecd.org, ou Peter Tulip, tél. : +33 1 45 24 87 32, courriel : peter.tulip@oecd.org.

Références



Études économiques : Les *Études économiques* examinent les économies des pays membres et, de temps en temps, certains pays non membres. Il y a environ 18 études réalisées chaque année. Elles sont disponibles individuellement ou par abonnement. Pour plus d'informations, veuillez consulter la section des périodiques de la librairie en ligne de l'OCDE à l'adresse Internet suivante : www.oecd.org/librairie.

Pour plus d'informations : De plus amples renseignements concernant les travaux du Département des affaires économiques de l'OCDE, y compris des informations sur d'autres publications, des données statistiques, et des documents de travail sont disponibles pour téléchargement sur le site Internet à l'adresse : www.oecd.org/eco.

Perspectives économiques n° 80, décembre 2006. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/eco/Economic_Outlook.

Réformes économiques : Objectif croissance – Édition 2007. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/croissance/objectifcroissance2007.

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne :
www.oecd.org/librairie

Les publications et les bases de données statistiques de l'OCDE sont aussi disponibles sur notre bibliothèque en ligne : www.SourceOCDE.org

Où nous contacter ?

SIÈGE DE L'OCDE DE PARIS

2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : (33) 01 45 24 81 67
Fax : (33) 01 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : www.oecd.org

ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE de Berlin
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 288 8353
Fax : (49-30) 288 83545
E-mail :
berlin.contact@oecd.org
Internet : www.oecd.org/deutschland

ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE
de Washington
2001 L Street N.W., Suite 650
WASHINGTON DC 20036-4922
Tél. : (1-202) 785 6323
Fax : (1-202) 785 0350
E-mail : washington.contact@oecd.org
Internet : www.oecdwash.org
Toll free : (1-800) 456 6323

JAPON

Centre de l'OCDE de Tokyo
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tél. : (81-3) 5532 0021
Fax : (81-3) 5532 0035
E-mail : center@oecdtokyo.org
Internet : www.oecdtokyo.org

MEXIQUE

Centre de l'OCDE du Mexique
Av. Presidente Mazaryk 526
Colonia: Polanco
C.P. 11560 MEXICO, D.F.
Tél. : (00 52 55) 9138 6233
Fax : (00 52 55) 5280 0480
E-mail :
mexico.contact@oecd.org
Internet :
www.oecd.org/centrodemexico

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques de la Direction des relations publiques et de la communication. Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.